

我国当前经营性国有资产管理值得关注问题的探讨

纪益成

(厦门大学经济学院财政系)

随着公共财政体系的建立和国务院国有资产监督管理委员会的成立(以下简称国资委),我国国有资产管理出现了新的管理格局和新的管理模式。除金融国有企业外的 196 家中央企业已都进入国资委的管理范围,国有资产管理开始朝着更有序、更有效的方向前进。然而,当前我国国有资产管理上仍有一些值得关注和探讨的问题,这些问题有些是在国资委成立之前就存在,有些是在国资委成立之后才出现,这说明国资委成立后的国有资产管理事业依然是任重道远。要进一步完善国有资产的管理,更好地发挥国有资产的效用,很有必要对这些问题继续进行深入的研究,积极寻找解决问题的办法。为此,本文对其进行了“抛砖引玉”。

一、金融企业的国有资产管理方面的问题

自国资委成立以来,国资委根据党的十六大精神,针对以往国有资产管理方面存在的多头和分散管理的主要问题,实行“管人”、“管事”和“管资产”新的管理模式,同时也对国有资产的管理范围做出了较大范围的调整。目前国资委管理的国有资产仅仅是对 196 家中央级的工商企业,非经营性国有资产和资源性的国有资产都已不在国资委的管理范围。根据不同大类别的国有资产的不同功能特征,将经营性国有资产、非经营性国有资产和资源性国有资产分别由不同的管理机构实行不同的管理模式是有其科学性和合理性。但是,目前没把占国民经济活动举足轻重的经营性金融国有资产纳入国资委的管理范围应引起关注和探讨。暂且不论是否把金融国有资产纳入国资委管理范围,也暂且不论纳入后的管理效率是否提高,但是以下几点都是客观事实:

金融行业是国民经济活动的重要行业,随着社会和经济的发展,金融在社会活动中的地位越来越重要,金融资源甚至也可以成为支配其它社会资源的一种重要资源。所以,应该看到金融国有资产是一种非常重要的资产,而很有必要对其是否应纳入国资委来进行管理的问题认真加以研究。第二,金融国有资产是经营性国有资产,也具有经营性国有资产的普遍属性,其与非经营国有资产和资源性国有资产有着较大的特征差别,尽管其与经营性工商业国有资产的特征上也有些差异,但其差异远远小于其与非经营性国有资产和资源性国有资产,将其划归国资委管理经营性国有资产进行管理,其管理的共性也远远大于其管理的个性。第

三，金融企业与工商业国有大企业的关系十分密切。在金融企业中，不论是商业银行、证券业、保险业、信托业，还是新成立的汽车金融公司，无一不是要以工商企业作为主要的服务对象。吸收工商企业资金是其主要的存款来源，发放贷款和提供其它业务服务等获取收入也主要是来自工商企业，在一定意义上讲，工商企业是金融企业的“衣食父母”。据了解，到目前为止，我国工商企业的存款仍主要都在中、农、工、建四大国有商业银行。同时，工商企业的设立、运营到发展，都与金融企业有关，工商企业不论是需要获取资本业务贷款，还是它的资金融通，都离不开金融企业的服务与支持。工商企业与金融企业之间从一开始就存在着密切的相互依存关系。同时，工商企业与金融企业之间也往往因各种主客观原因产生一些利益矛盾，出现了诸如资金占用、欠款、赖帐和三角债等形成金融不良资产。若把金融国有资产纳入国资委的管理范围，一方面有助于更好协调企业与工商企业的共同发展关系，另一方面也可以在一定程度上减少欠款、占用、赖账和新的金融不良资产的形成。第四，银行监督管理委员会的金融业务管理职能替代不了金融企业国有资产的管理职能。虽然，几乎在国资委成立的同时，我国也从原中国人民银行分出一些职能，成立了专门行使对商业银行的业务监督管理职能的银行业监督管理委员会（简称银监会）。这是适应新的形势，进一步加强和完善金融业务监管的客观需要。然而，银监会的监管职能主要是针对商业银行业务的业务监管，尽管它与金融国有资产的管理有一些关系，但是，两者的管理职能是不相同，前者主要是行使对金融业务的行政管理职能，其监管的对象既包括国有商业银行，也包括非国有商业银行，而后者主要是行使所有者的管理职能，主要是对金融国有资产的保值、增值和收益进行管理，所以二者的管理职能是难于互相替代。

当然，要把金融国有资产划入国资委的管理范围问题也不是简单的资产划转问题，因为这会涉及要不要划转的论证问题，也要涉及如何划转的问题。即使已明确前面的问题，在这划转的过程中，还会涉及不少相关人、财、物的变动和其它有关的具体问题，也可能由此而带来一些新的问题。因此，对其有许多具体的问题需要进一步深入和细致的调查和研究，这些也都是构成这一方面问题需要研究的具体内容。

二、国有企业的“国民待遇”方面的问题

加入 WTO 以后，不论是在 WTO 的框架下的原则还是我国对外已签订的加入 WTO 协议的承诺中，都有提到了给予企业的“国民待遇”的问题。然而，在我国的国有企业当中，却同时存在有些国有企业在营运中带有某些“超国民待遇”的痕迹，而有些国有企业却只能带有“低国民待遇”的情况。带有“超国民待遇”某些痕迹的国有企业主要是有些国有大型企业，尤其是特大型的国有独资企业。

带有“低国民待遇”的国有企业主要是地方中小型国有企业。大型国有企业带有“超国民待遇”某些痕迹的主要表现有：①有些国有企业可以不必履行大多数企业创立过程所需的各种法定的程序。如不久前经行政机关批准设立的某特大型国有独资企业就享有“不需验资”，“不需审计”，等特殊待遇。对这种特殊企业在特殊情况下采取特殊的审批设立方式本无可非议。但是，从设立一开始就享有特殊待遇的惯性会不会在今后的运营中继续呢？如若继续，就没有哪类企业能与其竞争。②享有税收优惠和有关政策优惠。这主要体现在一些大型或特大型的国有企业的税收专案减免和相关方面的政策优惠。由于一方面，我国目前的大型或特大型的国有企业往往在其社会地位上总是要套上相当于“部级”或“司级”的“准行政级别”，另一方面是担任这些企业的主要领导有相当部分曾经是担任过相当于部级或司级的行政领导干部，或是由相当于这一级别的在岗领导挂职兼任。所以，这些国有企业比其它以企业更容易通过各种渠道来获得有关行政管理部门，甚至是最高行政部门批准的包括税收优惠在内的各种优惠。虽然这些企业优惠的获取都是在合法的条件下，并按照规定的程序下进行的，但是，相对于其它的企业而言，就几乎没有这种机会和渠道，获得这种优惠的实质是带有明显的“超国民待遇”的痕迹。③“官商职务一体”。这主要体现在局部地区和部分国有企业的主要领导人一身兼两类不同性质职务，即一个职务是掌握有实际行政权力的政府官员，另一职务是该级政府国企的主要领导。在现实中，这些实施“官商职务一体”的国有企业也有不少获得成功的例子，但是，在这种成功的成分中，有相当部分是因这类企业带有“超国民待遇”的痕迹所做出的“贡献”，甚至是以牺牲部分市场效率所换取的。

除上述带有“超国民待遇”某些痕迹的国有企业外，还有带有“低国民待遇”的国有企业。这类国有企业的“低国民待遇”主要体现在相对于部分非国有企业的地方性国有企业的税收负担方面。这部分国有企业的税收负担普遍高于除股份制企业以外的非国有企业。根据某省 1999 年税源普查工作领导小组办公室编制的 1996—1997 年该省税源普查资料汇编显示如下：

| 某省 1997 年分经营组织形式效益指标 | | | | |
|----------------------|--------|-------|------|------|
| | 人均创收入 | 人均创税费 | 名义税负 | 实际税负 |
| | (元/人) | (元/人) | (%) | (%) |
| 国有企业 | 163374 | 8124 | 4.8 | 4.0 |
| 集体企业 | 48908 | 2485 | 4.5 | 4.1 |
| 私营企业 | 59727 | 2405 | 3.1 | 3.0 |
| 联营企业 | 149827 | 4214 | 2.4 | 2.2 |
| 股份制公司 | 166519 | 11197 | 6.4 | 6.0 |
| 外商投资企业 | 124177 | 6066 | 4.8 | 3.5 |

从上面的数据比较可以看出，实际税负最高的是股份公司，其次就是国有企业和集体企事业，联营企业最低，只有国有和集体企业的一半多一点。尽管这些数据是来自某一局部，也带有一些局限性，但是，它在大体上能说明地方国有企业税收负担带有“低国民待遇”这个问题。

部分国有企业的“低国民待遇”是导致地方国有企业举步维艰的一个重要因素。当然，造成这类国有企业的税收负担相对于非国有企业的税收负担重的具体原因既有税收制度的优惠政策上存在“歧视”的原因，也有税收征管方面存在的原因，而国有企业的财务核算相对比较健全也是造成其税负偏重的主要原因之一。

部分国有企业的“超国民待遇”某些痕迹和部分国有企业的税负的“低国民待遇”的问题，不仅涉及到不同经济性质企业之间是否公平的问题，也涉及到依法治国的有关问题，作为市场主体的企业在加入 WTO 后的今天，不论是从发展市场经济的角度，还是对加入 WTO 的协议文件做出的承诺的要求，这一方面的问题都是值得关注的。

三、国有企业价值评估方面的问题

我国的资产评估最早是由上个世纪八十年代末从国有资产评估开始，经过十几年的实践，其评估范围已发展到包括国有资产在内的各种经济类型的资产评估，并成为国有资产管理过程中一个不可或缺的环节，资产评估也形成了一个新兴中介服务行业。然而，由于主客观方面的原因，我国资产评估也存在一些有待于进一步完善的地方。体现在国有企业价值评估方面的问题就是其中之一。这一方面的问题主要有：1、企业价值评估技术层面上存在的问题。具体表现有：①评估方法仍然主要延用重置成本法，无法全面客观地体现国有企业的真实价值的问题。这一问题造成了对哪些具有较强的盈利能力的国有企业的评估结果远远低于其真实价值，而对另一些已开始衰退的低盈利或亏损的国有企业的评估结果远远高出其真实价值，尤其对哪些所拥有的自然资源基本已枯竭的国有企业。②企业的无形资产价值的评估的问题。虽然，我国已于 2001 年颁布无形资产评估准则，但是，由于种种原因，在国有企业价值的评估中，对无形资产价值的评估仍然存在一些问题。其中较为突出的有：a、对自创的可确指的无形资产普遍没进行评估；b、对国有企业拥有的不可确指无形资产，除外购的外，也普遍没进行评估；c、对外购的无形资产多数采用重置成本法或会计摊销的方法进行评估。这些突出的问题使国有企业价值评估中的无形资产价值也无法得到真实体现，往往容易造成国有企业价值评估结果的低估。③企业租赁性资产评估问题。目前，

在我国的资产评估中，普遍没有对在固定期内占用的资产或可从中收取租金或拥有其它收入权利的租赁性资产进行评估。所以，在国有企业价值评估过程中也没有对国有企业在固定期间占用的资产和可以获得收取租金、收入权利的租赁性资产价值进行评估。如果国有企业要在境外上市，这就会产生既不符合境外上市的资产评估要求，也会造成这部分国有资产因没评估而流失。这种存在不能与境外评估接轨的问题所产生的往往还一笔不小的数额。如在今年国资委组织的资产评估评审的准备在香港联交所上市的一个国有大型企业的评估项目里，其在境外的评估机构提交的评估报告中，光是这项租赁性物业，其占该企业拥有所有权的物业总项目数达的 54.7%，其面积占该企业拥有所有权的物业的总面积的 7%，共达数十万平方米。而这在境内的评估机构提交的评估告中却没有这部分资产的内容。

2、企业价值评估管理层面上的问题。企业价值评估管理层面上值得关注的具体问题主要有：①企业价值评估至今仍没有专门的评估准则。虽然，资产评估在我国已有了十几年的社会实践，资产评估行业协会也先后出台了一些与企业价值评估有关的操作规范、准则，但由于企业价值评估有其特许多独有的特性，所以，它不仅需要有针对性资产评估共性的资产评估准则来指导和规范，更需要有专门针对其评估特性的企业价值评估准则来指导和规范。②确定企业价值评估的时间方面上存在的具体问题。在确定国有企业价值评估的时间上存在的具体问题主要有：a、确定的评估基准日往往与评估完成日有较大的差异。这种差异少则有几个月，多的有近一年，差异超过半年的相当普遍。资产评估是评定在评估基准日这个时点上被评估对象的价值，资产价值是会变动的，它不仅会表现在不同时间点的同一评估对象的价值发生变化，也会表现在被评估企业的资产数量随着时间的不同而发生变化。如果评估基准日与评估完成日在时间上产生差异越大，其对资产价值的影响也就越大。这种差异不仅会影响到被评估对象的价值，而且也会产生影响评估报告的使用和其它方面的问题。B、评估委托日期与完成评估任务的时间的间隔往往过于仓促。目前，因上市、企业重组等经济行为目的对时间要求和其它原因，国有企业价值评估的委托日期与完成评估任务的时间间隔都比较短。目前已出现了几百亿价值甚至上千亿价值的国有企业价值评估的委托日期与完成评估任务的间隔只有两个多月的时间，有的甚至还不到两个月。由于国资委管辖的国有企业大多是规模较大的企业，其资产的分布都是跨省份，甚至是遍布全国和跨国境，因此，对这类企业价值评估正常所需的时间都比较长，在没有足够的时间保证的情况下，就容易出现了漏评、重复评等影响评估质量的情况，甚至容易出现时间紧迫或其它原因而产生“批发”和“多级转包”评估项目，各级承揽项目者又对其监管不力或不到位，从而造成评估质量的问题。这种问题不但会对评估委托方和评估报告使用者产生不良影响，也会在一定程度上损害评估行业的声誉。这些问题都应引起资产评估界和评估管理部门的重视。

四、国有企业收益管理方面的问题

从新中国的财政的历史看，不论是早期的财政管理体制，还是 1994 年以来实行的分税制的财政管理体制，国有企业的收益分配一直是一个不太容易理顺的问题。在“管人、管事、管资产”新的国有资产管理模式还没有建立之前，国有资产管理的重点是如何做好国有资产的保值增值，而对国有企业创造的收益管理却未引起足够的重视。因为自 83—84 年的两步利改税以来，国有企业创造的收益有相当一大部分通过企业所得税分配而减少，随着以后出现的国有企业较大面积的亏损，对这一问题就更加淡化。随着公共财政体系的建立和国家不断调整国有企业的管理格局重新组建一批具有较强竞争力的大型企业以来，中央所属的国有企业的盈利状况有了很大的转机，即使在征收企业所得税之后，一些客观上仍需要实行垄断经营的大型国有企业每年收益的数额也都仍然十分可观。尽管如此，国有企业收益不上交的问题仍然没有引起足够的重视和关注。目前，普遍存在盈利的国有企业的收益都留在企业。作为国有企业的所有者，充其量只是一种形式上拥有收益权而已，其所拥有的只是国有企业上报在报表上的不能实际支配收益数字（有些甚至被隐藏，没有在上报报表体现上）。该收益的实际支配权主要在国有企业身上。有盈利的国有企业收益不上交的问题，不仅造成了国有企业的所有者没有实际的收益权，经营国有企业的经营者却实际拥有所有者的收益支配权。这个问题不仅在理论上不好解释，而且也直接影响国家财政收支，还会在企业的支配这些收益时，因缺乏必要的监督控制而造成的浪费。目前一些具有转强盈利能力的国有大型企业竞先在国内有名旅游风景胜地以培训中心等名誉建造的各种高级度假村的情况与这类企业拥有企业收益的实际支配权有一定的关系。当然，造成这种情况与以前在国有资产管理上普遍存在的出资人出资不到位有很大关系。长期以来，国有企业的实际出资、投资有相当一部分是企业自己投入的，尤其是对国有全资企业，其出资、投资大部分是企业本身。从而产生了谁是真正的所有者，谁是经营者都不容易界定的现实。这种由于出资不到位使产权不明晰的情况引出的收益分配和管理上的许多难题。笔者并不赞同按计划经济时代哪种统收统支高度集中的做法来对目前有盈利的国有企业的收益进行管理，也不完全同意目前有盈利的国有企业的收益管理现状。而是认为应以进一步理顺出资、投资人与经营者的关系为基础，从加强预算管理的角度作为切入点，对这方面问题继续深入进行研究，积极探索一条国有企业收益管理的新路子。

五、公共性与盈利性一体化的国有资产管理方面的问题

公共性与盈利性一体化的国有资产是指在公共财政框架体系建立之后，客观上仍然存在同时发挥公共产品功能作用和非公共产品功能作用，并在资产的物理

状态上不可分割的大型国有企业的国有资产。发挥公共产品功能的国有资产与发挥非公共产品功能作用的国有资产是两种性质特征上有明显区别的国有资产,尽管二者都是国有资产。但是,由于二者各自的功能作用不同决定了前者是不以盈利为目的,后者是要以盈利为目的。应该说,在公共财政框架体系还没有建立之前,我国的许多国有企业的国有资产普遍都存在着这种“混合”功能的特征。如原来的国有卷烟企业与国家烟草专卖局,国家电力企业与国家电力局,国家铁路运输企业与国家铁道管理局、民航企业与国家民航局等等,基本上都是一套人马与两块牌子,一边是提供公共产品,一边是提供私人产品。自提出建立我国公共财政框架体系以来,到目前为止,除了少数政企暂未分开的特殊国有企业和一些资产在物理状态上不能分割的国有企业外,大多数的国有企业的国有资产基本上都按资产的不同功能作用分开,分别实行按不同的职能属性进行管理。随着市场经济的发展,公共财政体制的进一步完善和国家新的行政管理体制的建立,政企不分的特殊国有企业也越来越少。但是,对那些资产在物理状态上不能分割的国有企业却仍然存在,而且还会不断出现,如国有大型企业三峡电力集团公司所拥有的三峡水库大坝固定资产就是这种类型国有企业资产的典型代表。对三峡大坝这一数百亿价值的资产来讲,它同时发挥着“防洪”,“发电”“航运”等多种重要功能作用,而在这些重要功能作用的服务对象有些是带有的公共性的,有些却是带有明显的盈利性,而且其公共性服务涉及的经济支出和非公共性服务所涉及的经济活动都是巨大的数字,对这类国有资产管理同时发生的公共支出和经营收入提高或下降每一个百分点,其所引起的经济数量的绝对数都可能相当于几个甚至几十个中型国有企业的会计年度的收益总和。然而,如何才能做到科学、有效、合理地对这种公共性和非公共性都十分明显而其资产在物理形态上又不可分割的特大型国有企业的国有资产进行管理,在当今世界仍无现成的成功管理模式和案例可供借鉴,所以,这是一个已经摆在事实面前又必需对其认真加以研究和探讨的堪称“世界级”的国有资产管理的大难题。

六、地方性国有资产管理方面的问题

这里所提的地方性国有资产是指隶属省级地方政府以及以下各级地方政府的经营性国有资产。这类资产也是我国国有资产的重要组成部分。在1998年,全国地方国有企业的资产总额达83110.6亿^①,其所有者权益达26596.3亿^②,分别比当时的中央企业的资产总额和所有者权益多出31442亿和2822.6亿,构成当时我国的经营性国有资产“大半壁江山”。自从1998年国家国有资产管理局撤销,部分管理职能并到财政部以后,我国地方性的国有资产管理体制也发生了

^① 楼继伟,《新中国50年财政统计》,经济科学出版社,2000年版。

^② 楼继伟,《新中国50年财政统计》,经济科学出版社,2000年版。

很大变化,有些地方如上海、深圳分别成立不完全相同管理模式的国资委,有些地方也撤销国资局,把部分管理职能归到同级财政部门,或仍然保留国资局,还有些地方成立了国资办等多种不同管理机构,对地方同级国有资产分别进行管理。5年来,由于不同的地方国资管理机构和模式,以及随着地方经济体制的改革,地方国有资产管理内容也发生了很大的变化,地方性国有资产结构、规模发生了很大变化,地方国有企业和资产数量急剧下降,使地方国有企业的资产在也达不到全国国有企业资产的“大半壁江山”。目前,地方经营性国有资产管理已出现了一些值得关注的问题。这些问题主要有:一是大部分的省级政府尚未建立起新的国有资产管理机构。目前,除了上海、深圳在原国资委的基础上建立起新的地方国资委以外,其余的大部分省级地方政府都未建立起新的国资管理机构。由于新的国资管理机构未建立,对地方性国有经营性资产就不能实行“管人”“管事”和“管资产”的新的国资管理模式进行管理。二是出现了积极出售地方性国有企业的趋势。由于受到市场因素和非市场因素的竞争,历史遗留问题和管理体制等主客观因素的影响,地方性国有企业普遍存在经营不善,出现了严重亏损,甚至出现难于维持经营,资产质量也不断在下降的现实,加上地方财政的压力逐年加大,以及长期以来未能解决的国有全资企业的收益分配问题等原因,因此出现了不少地方政府普遍都在掀起卖掉地方国有企业的“热潮”。有些省份甚至提出三年内卖掉全部所属国有企业的目标。目前,已有不少地级市的国有企业的出售已接近这个目标。按理说,所有者处置自己的财产本也是无可非议的事,但是,如果所有的地方政府都把国有企业“一卖了之”,这是否有利于我国社会稳定和经济的发展问题是值得关注和探讨。三是出现为弥补地方财政赤字而成立新的国有企业的“空壳”公司。这种问题主要出现在地市级和县级的地方政府。自1994年实施分税制的财政体制以来,由于种种原因,地方财政,尤其是地市级和县乡级的财政普遍出现了“难过”和“很难过”的局面。并且产生了一方面是地方财政赤字需要弥补,另一方面是地方政府不能直接向银行借贷来弥补赤字的两难局面。能解决这一尴尬问题的办法之一就是成立“空壳”的国有企业获取银行贷款来弥补地方财政赤字,缓解地方财政的困难。据有关资料介绍,在某省的某一市辖区从98年至2002年的5年间,已先后成立了30个“空壳”的国有企业,专门用来申请银行贷款,已累计贷款1.3亿元用于弥补该区财政赤字。虽然,这不涉及实质性的国有资产管理问题,但是这种利用国有企业来获取解决地方财政赤字的问题却涉及到地方政府债务不断增加,也涉及有关商业银行的贷款风险不断加大,还会涉及地方政府与该地方国有企业之间的关系复杂化等许多问题。一旦其中出现严重问题,直接和间接造成国有资产的损失是在所难免。即使其中不出现严重问题,因“新官不理旧帐的惯例”也会使这些问题随着地方政府的不断换届而越来越复杂,其潜在的风险也就越来越大。所以,这也是值得关注和探讨的国有资产管理问题。

主要参考资料:

- 1、楼继伟,《新中国 50 年财政统计》,经济科学出版社,2000 年版。
- 2、丁学东,《公共财产管理》,中国财经出版社,2000 年版。
- 3、陈建安,《日本公有企业的民营化及其问题》,上海财经大学出版社,1996 年版。
- 4、武建忠等,《中国决策白皮丛书——观点中国》,光明日报出版社,2002 年版。
- 5、《国有资产管理》杂志,2002,2003 (1—9)。
- 6、《经济参考报》,2002,2003。